

Workshop zum Eisenbahnrecht

Das geplante "Vierte Eisenbahnpaket"

Deutsche Bahn AG

Frank Miram

Wettbewerbs- und Regulierungsbeauftragter

Berlin, 12.04.2013

Überblick über europäische Entwicklungen des Eisenbahnrechts

Vorschläge der EU-Kommission zum Vierten Eisenbahnpaket

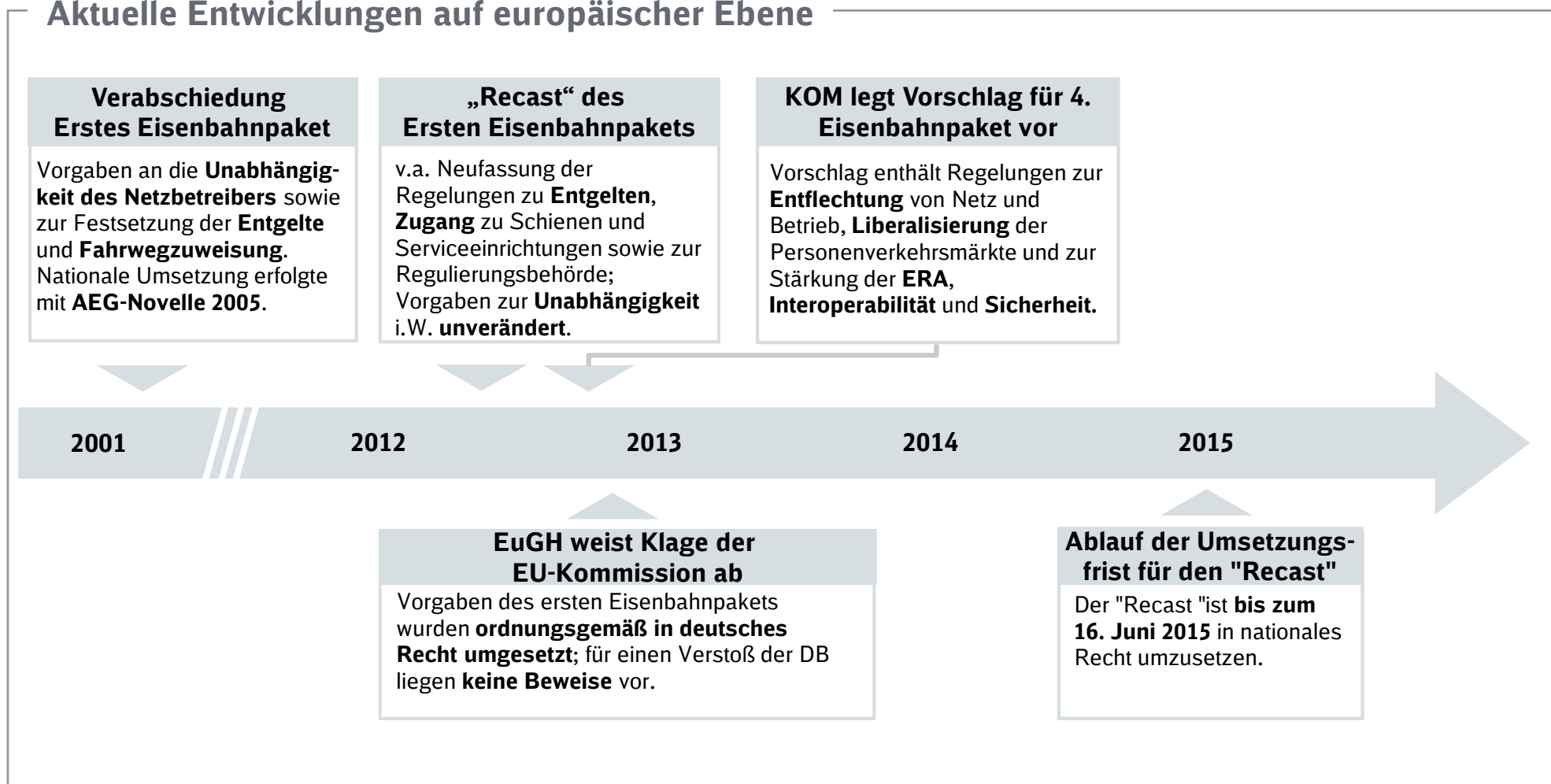
Europäische Eisenbahagentur, Interoperabilität, Sicherheit

Liberalisierung Personenverkehr


Entflechtung zwischen Netz und Betrieb

Der EuGH hat die "Governance"-Fragen geklärt; nun ist der einheitliche europäische Eisenbahnraum zu verwirklichen

Aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene



EuGH bestätigt Vereinbarkeit des dt. Regulierungs- und Organisationsmodells mit dem Unionsrecht und schafft Rechtssicherheit

Klagegrund	Deutsche Umsetzung ist unionsrechtskonform 
Unabhängigkeit wesentlicher Funktionen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unbundling-Vorschriften in §§ 9, 9a i.V.m. § 5a AEG ■ "Anhang 5 - Kriterien"¹ der EU-KOM sind nicht verbindlich ■ DB Netz ist rechtlich und organisatorisch unabhängig; keine fehlende Entscheidungsunabhängigkeit
Bestimmung der Weegeentgelte	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallende Kosten als Untergrenze, Gesamtkosten als Obergrenze ■ Keine detailliertere nationale Regelung erforderlich
Anreize zu Kosten- und Entgeltsenkungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anreize können durch einen mehrjährigen Finanzierungsvertrag gesetzt werden ■ LuFV setzt Anreize zu Kosten- und indirekt auch zu Entgeltsenkungen ■ Enger Zusammenhang zwischen Art. 6 Abs. 2 und Abs. 1 RL 2001/14/EG (staatlicher Finanzierung und Anreizen zu Kosten- und Entgeltsenkungen): IM kann nicht per se zur Senkung der Entgelte verpflichtet werden, erforderlich ist vielmehr eine gesamthafte Betrachtung von Nutzer- und Steuerfinanzierung
Befugnisse Regulierungsstelle	<ul style="list-style-type: none"> ■ Regulierungsbehörde braucht keine Befugnisse zur Einholung von Auskünften ohne besonderen Grund oder Verdacht eines Verstoßes

 **Entscheidungserhebliche Vorschriften wurden im Rahmen der Neufassung des 1. Eisenbahnpakets nicht verändert, so dass das Urteil des EuGH auch nach dem "Recast" Bestand hat.**

Vorschläge der EU-KOM im 4. Eisenbahnpaket zur Liberalisierung und technischen Vereinheitlichung sind grundsätzlich positiv



- Kommission hat ihre Vorschläge am 30.01.2013 vorgelegt
- Die Vorlage wurde dem Europäischen Parlament (EP) und dem Rat zugeleitet
- Mitentscheidungsverfahren EP und Rat

Wesentliche Themen

- 1 Vorschläge zur Stärkung der ERA, Interoperabilität und Sicherheit**
 - **Praxistaugliche** Ausgestaltung notwendig
- 2 Liberalisierung der Personenverkehrsmärkte**
 - **Zeitplan** ist zu **straffen**
 - Möglichkeiten zur **Einschränkung des Marktzugangs** bieten **Missbrauchsgefahr**
- 3 Entflechtung zwischen Netz und Betrieb**
 - Keine Modell-Offenheit: **Trennungsmodell als Regelfall**
 - Bestehende „ **Holding-Modelle**“ nur noch unter **strengsten Bedingungen** erlaubt
 - Massive **Eingriffsrechte der EU-Kommission** bei Überprüfung von Holdingstrukturen: Ist die Kommission mit einem Bahnmodell nicht einverstanden ist, können **Mitgliedstaaten** dieser Bahn den **Netzzugang** in ihrem Land **verweigern**

"Technische Vorschriften" können maßgeblich zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums beitragen

Wesentliche Themen



- **EU-weit gültige Fahrzeugzulassung**
- **Stärkung der europäischen Eisenbahnagentur (ERA)**
- **Einheitliches Sicherheitszertifikat**
- **Abbau nationaler Vorschriften**
- **Monitoring der Sicherheitsbehörden**

Vorschläge der Kommission

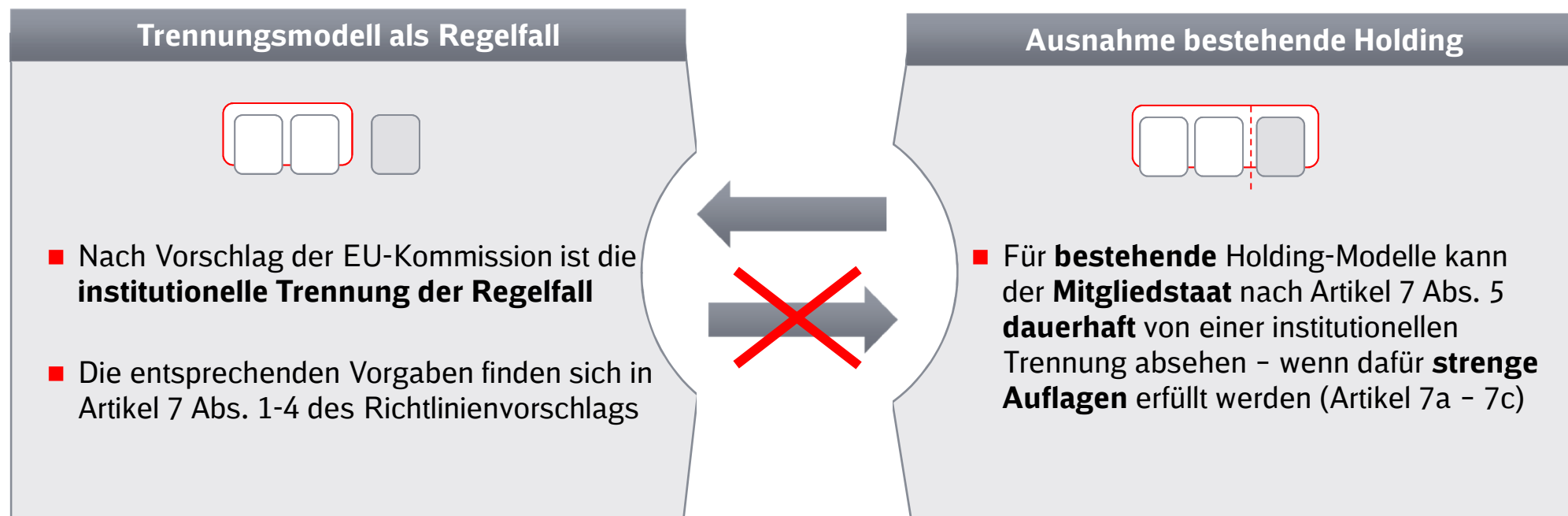
- ERA erteilt einheitliche, EU-weit gültige Fahrzeugzulassung für Fahrzeuge, die in mehreren Mitgliedstaaten eingesetzt werden
- Weitreichende Befugnis für ERA zur Vereinheitlichung der Anwendung des EU-Rechts und des Abbaus technischer Marktzugangsbarrieren
- ERA stellt ein einheitliches, EU-weit gültiges Sicherheitszertifikat für EVU aus
- ERA darf neue und bestehende nationale Sicherheitsvorschriften überprüfen und die Mitgliedstaaten zur Änderung der Vorschriften verpflichten
- ERA überprüft Leistungsfähigkeit und die Entscheidungsprozesse der nationalen Sicherheitsbehörden

 Jedoch praxistaugliche Ausgestaltung notwendig

Liberalisierung der Personenverkehrsmärkte notwendig für Abbau der Asymmetrien bei der Öffnung nationaler Schienenmärkte

Wesentliche Themen	Bewertung
<ul style="list-style-type: none"> ■ Marktzugang <ul style="list-style-type: none"> ➤ Liberalisierung eigenwirtschaftlicher Verkehre ab 2019 (Open access) ➤ Ausschreibungspflicht für gemeinwirtschaftliche Verkehre ab 2019 ➤ Übergangsfrist für ab 2013 direkt vergebene Verträge bis Ende 2022 	<div style="display: flex; align-items: center;">  <ul style="list-style-type: none"> ➤ Angleichung der Marktzugangsbedingungen in Europa positiv ➤ Zeitplan wenig ambitioniert </div>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Einschränkung des Marktzugangs <ul style="list-style-type: none"> ➤ Möglich bei Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts von parallel verlaufenden bestellten Verkehren ➤ Entscheidung liegt bei Regulierungsbehörde anhand vorher festgelegter Kriterien 	<div style="display: flex; align-items: center;">  <ul style="list-style-type: none"> ➤ Gefahr, dass Einschränkungen zu einer weitgehenden Marktabschottung missbraucht werden </div>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Rahmenbedingungen für Ausschreibung <ul style="list-style-type: none"> ➤ Limitierung der Größe von Verkehrsverträgen auf maximal 1/3 des gesamten nationalen ÖPNV-Marktes oder 10 Mio. Zugkilometer 	<div style="display: flex; align-items: center;">  <ul style="list-style-type: none"> ➤ Limitierung kann verhindern, dass weite Teile des nationalen SPV als gemeinwirtschaftlich deklariert und durch Gesamtvergabe dem Wettbewerb entzogen werden </div>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ausdehnung der Regulierung <ul style="list-style-type: none"> ➤ Option der Mitgliedstaaten für verpflichtendes gemeinsames multimodales Informations- und Vertriebsystem ➤ Verpflichtung der Mitgliedstaaten, diskriminierungsfreien Zugang zum Zugmaterial für alle EVUs sicherzustellen 	<div style="display: flex; align-items: center;">  <ul style="list-style-type: none"> ➤ Vertrieb ist Kernbereich unternehmerischen Handelns ➤ Für Fahrzeugbeschaffung existieren ausreichend Marktalternativen </div>

EU-KOM schreibt Trennungsmodell als Regelfall vor – "Bestandschutz" für Holding-Modelle soll es nur unter strengen Auflagen geben



 **Kein generelles Holding-Verbot;** strenge Auflagen bedeuten **faktische Trennung**

 **Es existiert keine Modell-Offenheit:** Ein **Wechsel** vom Trennungs-Modell zum Holding-Modell **ist ausgeschlossen.**

Von der EU-KOM vorgeschlagene Kriterien zur Unabhängigkeit gehen weiter als die vom EuGH verworfenen "Anhang 5 – Kriterien"

Anhang 5 – Kriterien¹

- 1 Keine **Doppelmandate**
- 2 **Karenzzeit** für den Wechsel
- 3 Eigenes **Personal**
- 4 Separate **Räumlichkeiten**
- 5 **IT-Unbundling**
- 6 Verbot **informeller Kontakte**

Entscheidung des EuGH v. 28.2.2013

"keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten (...) zum Erlass von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften (...), die der Auslegung in Anhang 5 (...) entsprechen"²



Kriterien im 4. Eisenbahnpaket

Anhang 5 – Kriterien¹

- 1 Keine **Doppelmandate**
- 2 **Karenzzeit** für den Wechsel
- 3 Eigenes **Personal**
- 4 Separate **Räumlichkeiten**
- 5 **IT-Unbundling**
- 6 Verbot **informeller Kontakte**



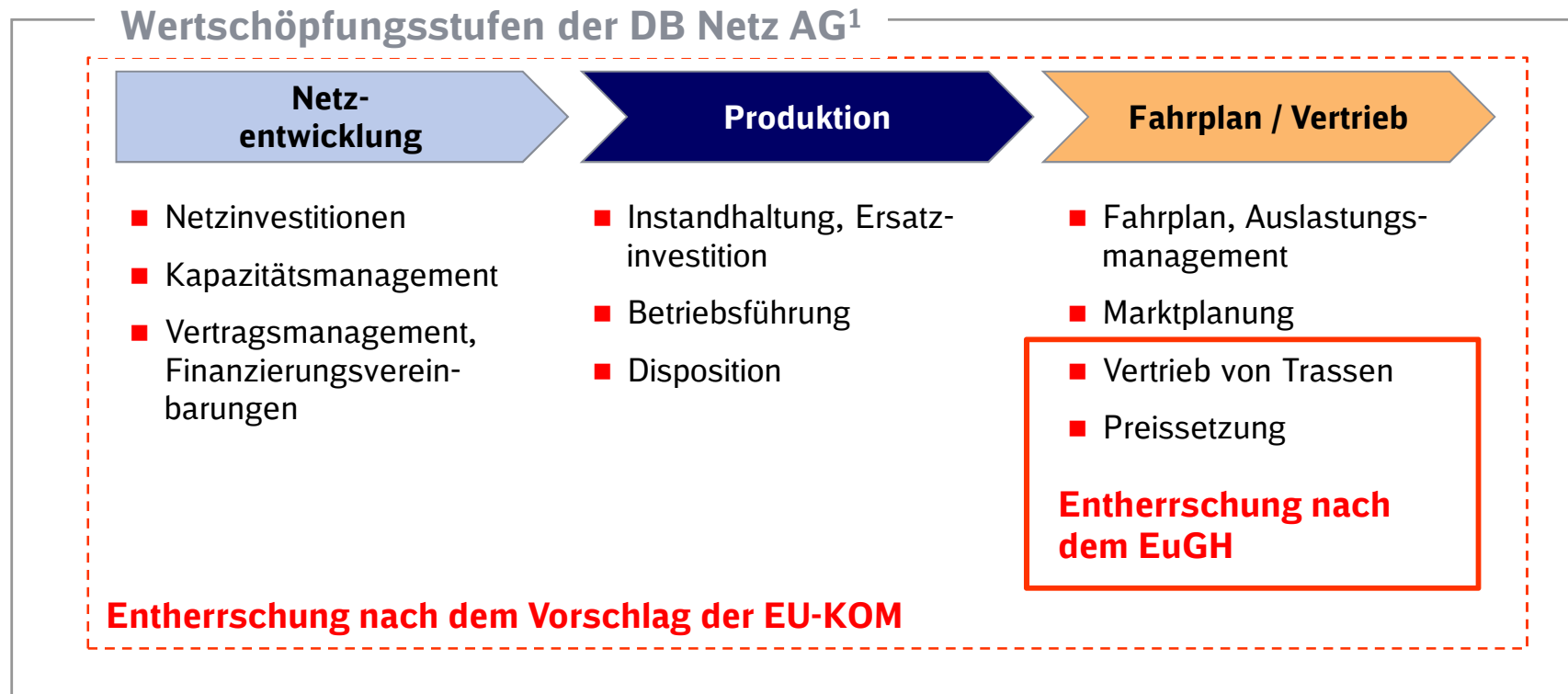
- 7 Verbot der **Gewinnabführung**
- 8 Verbot gegenseitiger **Kreditvergabe**
- 9 **Entherrschung** sämtlicher Netzbereiche
- 10 Besetzung des **IM Aufsichtsrats** (AR) durch den Mitgliedstaat; AR beaufsichtigt Ernennung und Abberufung des **Vorstands**
- 11 Verbot sämtlicher **shared services**
- 12 **Leistungsbezogene Vergütung** bei IM unabhängig von Konzernzielen

 **Nächster Versuch der Kommission, ihre vom EuGH gerade erst verworfenen "Anhang 5 – Kriterien" umzusetzen.**

¹ Auszug aus SEK(2006) 530.

² EuGH, C-556/10, Rz. 59.

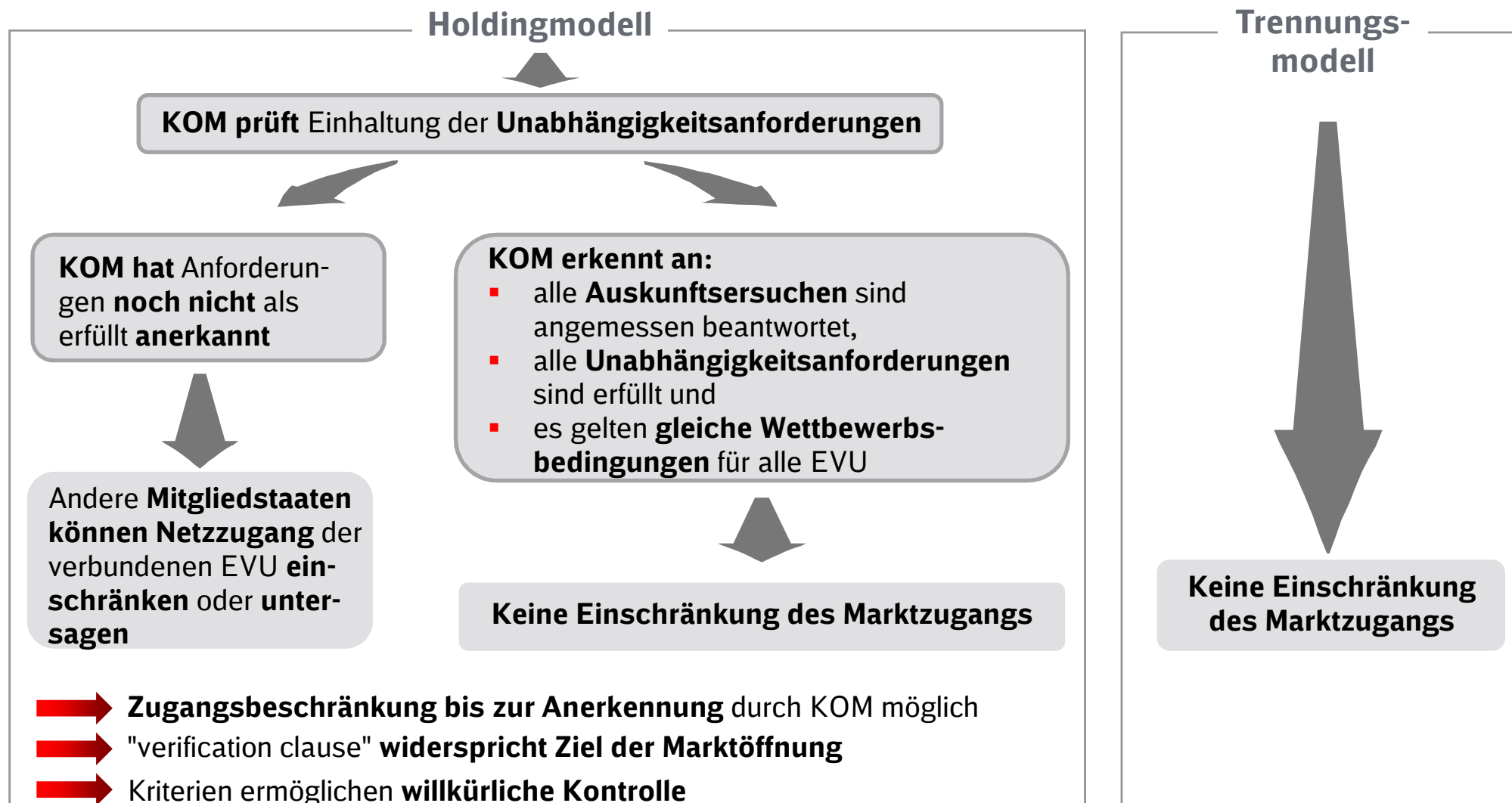
DB Netz vereint bereits alle Wertschöpfungsstufen; Entherrschung der wesentlichen Funktionen genügt nach EuGH



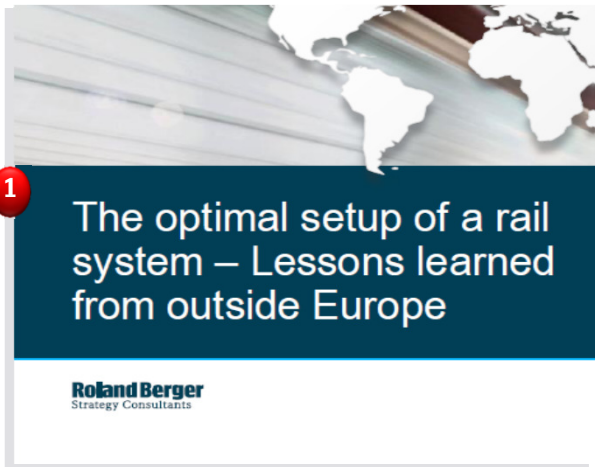

- ➔ **Wertschöpfungsstufen der DB Netz AG entsprechen bereits der Definition des "Infrastrukturbetreibers" in Art. 3 Abs. 2 des Entwurfs der EU-KOM**
- ➔ **Entherrschung der wesentlichen Funktionen Trassenzuweisung und Preissetzung ist nach dem EuGH ausreichend**

¹ Die zweite Wertschöpfungsstufe "Technologie-management" wird hier nicht weiter betrachtet.

Bis zur "verification" durch die EU-KOM kann ein anderer Mitgliedstaat den Netzzugang beschränken



Zahlreiche Studien belegen die Vorteile einer engen Verzahnung zwischen Netz und Betrieb

Studie	Autor/Auftraggeber/ Veröffentlichung	Ergebnisse
 <p>1</p>	<p>Roland Berger im Auftrag der DB und SNCF (Veröffentlicht am 15.10.2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gegenstand der Studie: Führende Bahnen in Japan, USA, Kanada, Russland und China, die 80 Prozent des weltweiten Warentransports und 50 Prozent des Personenverkehrs auf der Schiene repräsentieren. ▪ Infrastruktur und Betrieb sind in diesen Bahnen vereint. Das hat dazu beigetragen, dass die Bahnen ihre Leistungen in den vergangenen zehn Jahren deutlich steigern konnten.
 <p>2</p>	<p>Konsortium aus Beratern und Wissenschaftlern unter Leitung von InnoV im Auftrag der CER "EVES-Studie" (Veröffentlicht am 5.11.2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Kosten einer Trennung steigen mit der Verkehrsdichte und dem Anteil des Güterverkehrs. ▪ Die Studie berechnet die Kosten einer zwangsweise durchgesetzten Trennung für die ganze EU mit rund 6 Mrd. EUR pro Jahr. ▪ Bei einem prognostizierten Verkehrswachstum von 10 Prozent in der EU steigen die Kosten auf rund 8 Mrd. EUR pro Jahr.

Weitere aktuelle Studien zeigen, dass eine Trennung nicht notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Marktentwicklung ist

Studie	Autor/Auftraggeber	Ergebnisse hinsichtlich den Auswirkungen einer Trennung
<p>3 <i>Il contributo del trasporto ferroviario nella strategia di crescita in Italia e in Europa (The contribution of rail in the growth strategy for Italy and Europe)</i> (9.2012)</p>	<p>Ambrosetti im Auftrag der Ferrovie dello Stato</p>	<p>Es gibt keine empirisch belegten Nachweise dafür, dass die Strukturfrage entscheidend für die Performance des Eisenbahnsektors, insbesondere das Wachstum des Güter- und Personenschienenverkehrs ist.</p>
<p>4 <i>The 2012 European Rail Performance Index</i> (19.9.2012)</p>	<p>Boston Consulting Group/ Prof. Finger im Auftrag der SNCF</p>	<p>Die Leistungsfähigkeit eines Eisenbahnsystems ist unabhängig von dessen Strukturmodell. Hinsichtlich der Nutzungsintensität, Angebotsqualität und Sicherheit schneiden die Schweiz, Frankreich, Deutschland, Schweden und Österreich am besten ab.</p>
<p>5 <i>Leistungsanalyse des Schienenverkehrs in Europa</i> (10.2012)</p>	<p>SCI unter Beratung von Prof. Christian Kirchner im Auftrag der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)</p>	<p>Die Entwicklung der europäischen Eisenbahnmärkte ist unabhängig von deren Strukturmodell. Das deutsche Modell ist in Bezug auf Wirtschaftlichkeit, Wachstumsraten, Wettbewerb und Entlastung des Haushalts im europäischen Vergleich führend.</p>
<p>6 <i>Governance of competition in the European rail sector/ Steuerung des Wettbewerbs im schweizerischen und europäischen Eisenbahnmarkt</i> (19.9.2012)</p>	<p>Prof. Finger im Auftrag der SBB</p>	<p>Die Fragmentierung des Sektors, z.B. aufgrund von Unbundling, Franchising oder Regionalisierung hat negative Konsequenzen für die Qualität der Verkehre.</p>

Impact Assessment und EVES-Studie verwenden unterschiedliche Methoden und kommen zu abweichenden Ergebnissen

	Impact Assessment (EU-KOM)	EVES-Studie (CER)
Nutzen-Kosten-Verhältnis einer vollständigen Trennung (EU-weit)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nutzen von +386 Mio. Euro/Jahr 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kosten von -5.800 Mio. Euro/Jahr
Berücksichtigung nationaler Besonderheiten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wird nicht untersucht 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analyse von Einflussgrößen: Trennungskosten steigen mit Zugdichte und Mischverkehr
Einfluss der Trennung auf die Marktentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Trennung wirkt sich positiv auf die Marktentwicklung aus. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Es besteht kein Zusammenhang zwischen Trennung und Marktentwicklung.
Verwendete Methodik	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bewertung auf Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen („anekdotische Evidenz“) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bewertung durch ein statistisches Regressionsverfahren mit 481 Beobachtungen aus 26 Ländern.

Das Impact Assessment der EU-KOM zur Untermauerung der Entflechtungsvorgaben überzeugt nicht, ...

...weil es nicht auf wissenschaftlich nachvollziehbaren Methoden beruht.

- **Das Impact Assessment (IA) beruht auf "anekdotischer Evidenz"**
 - **Fehlende Vergleichbarkeit** der unterschiedlichen nationalen Eisenbahnsysteme
- **Das IA ignoriert einen Großteil vorhandener Literatur**
 - Es wird **nur auf die Trennung stützende Literatur** zurückgegriffen.
- **Verfügbare Evidenz wird in parteiischer Weise dargestellt, z.B.**
 - **Unvollständige Darstellung der Marktanteile** täuscht Korrelation mit Marktstruktur und Wettbewerbsentwicklung vor (keine Nennung von Ländern, deren Marktanteilsentwicklung diese Aussage nicht stützt)
 - Um eine Korrelation zwischen Trennung und Nutzungsintensität zu zeigen, nutzt IA **Personen- anstelle von Zugkilometern**; Güterverkehr wird dadurch nicht betrachtet.
- **Wahl und Bewertung der politischen Optionen ist nicht nachvollziehbar**
 - **Vernünftige Alternativen** wie die Stärkung der Regulierung und der Regulierungsbehörden werden **ohne weitere Erläuterung abgelehnt**.
 - Die Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigt systematisch mögliche positive Effekte, beachtet aber **nicht mögliche Kosten** durch Verluste von Verbundvorteilen.

Auch für den Sektor ist die Trennung kein entscheidendes Wettbewerbskriterium

„Eine Entflechtung ist nicht entscheidend für mehr Wettbewerb im Eisenbahnsektor.“



Anforderungen aus Sicht der VDV-Mitglieder sind vielmehr:

- **Hinreichende Kapazitäten und marktgerechte Leistungsfähigkeit** (u.a. verbindlicher Abschluss einer LuFV, Entwicklungspläne für Ausbau und Neubau des Schienennetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung)
- **Diskriminierungsfreier Zugang zum europäischen Schienennetz** (u.a. Sicherstellung unternehmerischer Unabhängigkeit zumindest in Form einer oder mehrerer gesonderter Gesellschaften für die Bereiche Betrieb, Instandhaltung und Vermarktung der Schienenwege, Sicherung des diskriminierungsfreien Zugang durch eine effektive Regulierung)
- **Wettbewerbsfähige Entgelte und Transparenz der Finanzströme** (u.a. ex ante Genehmigung der Nutzungsentgelte für die Eisenbahninfrastruktur durch die Regulierungsbehörde, Transparenz der Finanzströme in integrierten Konzernen, Offenlegung der geplanten Entwicklung der durchschnittlichen Nutzungsentgelte der nächsten 5 Jahre in Bandbreiten)